

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 30 juli 1991

om en procedure i henhold til EØF-Traktatens artikel 85 (Sag nr. IV/32.792 — IATA Cargo Agency Programme)

91/481/EØF

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i Traktatens artikel 85 og 86 ⁽¹⁾, senest ændret ved akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse, særlig artikel 6 og 8,

under henvisning til den begæring om negativattest og de anmeldelser med anmodning om fritagelse, der i henhold til artikel 2 og 4 i forordning nr. 17 blev indgivet den 7. juli 1988, 2. oktober 1989 og 17. april 1990 for en række IATA-resolutioner om fragtagenter,

under henvisning til offentliggørelsen af begæringens og anmeldelsens indhold i hovedtræk ⁽²⁾ jf. artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 17,

efter høring af Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFREMSTILLING

A. Beslutningens genstand

- (1) Denne beslutning vedrører følgende IATA-resolutioner om fragtagenter:
- resolution 805: IATA Cargo Agency Distribution System Rules — Europe
 - resolution 805d: Agency Commissioner
 - resolution 805e: Conduct of Review by Agency Commissioner
(»resolution 805-serien«).

B. Parterne: IATA og dens medlemmer

- (2) IATA er en virksomhedssammenslutning bestående af 189 luftfartsselskaber. Den blev grundlagt i april 1945 på en luftfartskonference (International Air Transport Operators Conference) i Havanna på Cuba.

- (3) IATA's medlemmer klassificeres som aktive eller associerede medlemmer. Alle luftfartsselskaber, der beflyver en rute mellem to eller flere stater, kan blive optaget som aktive medlemmer.
- (4) Aftaleparterne er de 154 luftfartsselskaber, der er aktive medlemmer af IATA og deltager i IATA Cargo Agency Conference (Caconf). De 35 associerede IATA-medlemmer ⁽³⁾ driver ikke international rute-flyvning og deltager heller ikke i Caconf. De påvirkes imidlertid af aftalerne, idet de følger dem.

C. Produktet: formidling af luftfragtydelser

- (5) De IATA-resolutioner, der er genstand for denne beslutning, omhandler formidling af luftfragtydelser, dvs. salg af luftfragttransport med agenter som medlemmænd.

D. Markedet

- (6) Ifølge IATA udgjorde alle IATA-medlemmernes samlede fragtindtægter inden for international rutetraffic i 1986 ca. 12,5 mia. US \$ ud af deres samlede indtægter af alle serviceydelser (passagerer, fragt, post mv.) på ca. 70 700 mio. US \$. De enkelte medlemmers samlede omsætning (passagerer, fragt, post mv.) ligger på mellem 1,5 og 9,960 mio. US \$. De flyselskaber, der har hjemsted i EF og er medlemmer af AEA ⁽⁴⁾ (Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber), havde ifølge AEA's Yearbook Statistical Appendices for 1988 en samlet indtjening af international fragtflyvning på 4 899 mio. US \$.
- (7) Alle IATA's medlemmer anvender det såkaldte Cargo Agency Programme til salg af fragtydelser. IATA-au-toriserede fragtagenter (ca. 1 000 i EF ud af i alt 3 000

⁽¹⁾ EFT nr. 13 af 21. 2. 1962, s. 204/62.

⁽²⁾ EFT nr. C 320 af 20. 12. 1990, s. 4.

⁽³⁾ Bilaget indeholder en liste over IATA's aktive og associerede IATA-medlemmer.

⁽⁴⁾ Følgende EF-selskaber er medlemmer af AEA: Aer Lingus, Air France, Alitalia, British Airways, Iberia, KLM, Lufthansa, Luxair, Olympic, Sabena, SAS, TAP og UTA.

IATA-agenter på verdensplan) er for de flestes vedkommende uafhængige virksomheder. (Det anslås, at der i EF findes ca. 300 til 400 fragtagenter, der formidler international fragt, og som ikke er autoriseret af IATA). De kan dog undertiden indgå i en virksomhedskoncern. I enkelte tilfælde kontrolleres de af transportvirksomheder, såsom jernbaner og rederier, ja selv af luftfartsselskaber, der er medlemmer af IATA.

- (8) Salget af luftfragtydelser foregår ved hjælp af en transportkontrakt (et luftfragtbrev), der udstedes af luftfartsselskabet selv eller på luftfartsselskabets vegne af den autoriserede agent, som fastsat i aftalerne. Luftfartsselskaberne har egne salgskontorer på de største markeder, men det skønnes, at ca. 70 % af deres omsætning i Europa foregår via IATA-fragtagenter, medens den resterende del foregår via luftfragtselskabernes egne salgskontorer eller gennem deres generalagenter.

E. Aftalerne

IATA CARGO AGENCY PROGRAMME

Generelt

- (9) IATA's Cargo Agency Programme, der er udarbejdet af Caconf og indeholder IATA's regler for udpegelse af fragtagenter, er et af grundelementerne i IATA. Det anføres, at programmets hovedformål er at sikre, at de fragtagenter, der varetager salget på IATA-medlemmernes vegne, er professionelle, yder kunderne og luftfartsselskaberne en pålidelig service og håndterer kundernes gods af luftfartsselskabernes tilgodehaverer forsvarligt og hæderligt.
- (10) Programmet har tre hovedelementer:
- autorisationsprocedurer, som indebærer, at enhver kan ansøge om tilladelse til at formidle og sælge international luftfragt mod vederlag fra IATA-medlemmerne og kan opnå autorisation hertil, hvis han opfylder bestemte grundlæggende kriterier og indgår kontrakter med disse flyselskaber
 - »Cargo Accounts Settlement System« (CASS), som er fragtafregningssystemer, der giver både flyselskaberne og agenterne stordriftsfordele og andre fordele i form af standardiseret og automatisk overførsel af penge mellem IATA-agenterne og luftfartsselskaberne

c) »Vocational Training Programmes«, der er uddannelsesprogrammer, som på effektiv vis skal bibringe medlemmændene, dvs. både de allerede autoriserede IATA-agenter og dem, der måtte søge om autorisation, det nødvendige grundlag til at kunne vejlede kunderne i deres valg mellem flyselskabernes produkter; disse programmer har særlig stor betydning, når det gælder om at udvikle kompetence til håndtering af farligt gods, af hensyn til passagerernes, besætningens og det pågældende flys sikkerhed.

- (11) Fragtagentprogrammet forvaltes af »Agency Administration Division« under IATA's sekretariat.

IATA-Resolutionerne ⁽¹⁾

Betingelser for at opnå autorisation som IATA-fragtagent

- (12) Enhver, der — ud over eventuelle officielle krav om næringsbrev — opfylder visse nærmere betingelser, der beskrives nedenfor, kan få autorisation som IATA-fragtagent ved at indsende en ansøgning i behørig form til IATA's agenturadministration i det land, hvor han driver virksomhed. Alle autoriserede IATA-fragtagenter skal til stadighed opfylde disse betingelser. I det følgende skal udtrykket »ansøger« forstås således, at det også omfatter allerede autoriserede agenter.
- (13) Ansøgeren skal indsende regnskaber udarbejdet af uafhængige personer i overensstemmelse med lokal regnskabspraksis og efter de retningslinjer, der er angivet og offentliggjort af det IATA-organ, som har ansvaret for meddelelse af autorisation; disse regnskaber vurderes og bedømmes efter de metoder og standarder, der med mellemrum fastsættes af dette organ. Skønnes regnskaberne ikke at være fuldt tilfredsstillende, kan ansøgeren blive anmodet om at tilvejebringe yderligere kapitalgrundlag i form af finansieringstilsgagn eller bank- eller forsikringsgaranti. Hvis det under gennemgangen af en agents forhold viser sig, at agenten ikke opfylder de finansielle kriterier, tages der hensyn til de normale udsving i branchen, og agenten får en rimelig frist til at opfylde kriterierne.
- (14) Ansøgeren skal overalt, hvor han formidler luftfragt, anvende fuldtidsbeskæftiget personale, der er kompetent og kvalificeret til at præstere de serviceydelser og udøve de håndteringsfunktioner, der er fastsat af IATA. Ansøgeren skal godtgøre:

⁽¹⁾ Medmindre andet er nævnt, er de omhandlede bestemmelser indeholdt i resolution 805.

- a) at han har to ansatte med en tilstrækkelig grunduddannelse afsluttet med eksamensbevis
- b) at han på ansøgningstidspunktet og til enhver tid efter at være meddelt autorisation har to ansatte, der:
- i) er i besiddelse af et IATA/FIATA-bevis (Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés — International Federation of Air Freight Forwarders Associations) for en videregående uddannelse, herunder også i håndtering af farligt gods, som er udstedt inden for de seneste to år, eller
 - ii) inden for de sidste to år har gennemgået et tilsvarende kursus i håndtering af farligt gods afholdt af et IATA-medlem eller et andet kursus i håndtering af farligt gods anerkendt af IATA.
- (15) Ansøgeren skal i det pågældende land:
- a) have og drive mindst ét forretningssted (eller afdeling af et sådant forretningssted), der formidler eller sælger international luftfragt på IATA-medlemmers ruter og håndterer sådant fragtgods
 - b) være dækket af tilstrækkelig ansvarsforsikring for tab eller beskadigelse af kundernes gods.
- (16) Ansøgeren skal have lokaler, personale og udstyr til som et minimum at kunne:
- a) give oplysninger om luftfartsselskabernes takster og gebyrer samt vilkår i forbindelse hermed
 - b) bistå kunderne med at gennemføre de nødvendige formaliteter i forbindelse med luftfragt, herunder reservation
 - c) levere (eller sørge for levering af) gods til et luftfartsselskab i den lufthavn, som det pågældende selskab har udpeget til indlevering af alt gods, der skal transporteres
 - d) modtage særligt gods til transport og levere det (eller sørge for levering af det) til et luftfartsselskab i overensstemmelse med de gældende regler for farligt gods
 - e) opkræve de beløb, kunderne skal betale, og overføre luftfartsselskabernes tilgodehavender til dem.
- (17) Ansøgeren skal, hvor dette er et officielt krav, være i besiddelse af gyldigt næringsbrev. Såfremt dette suspenderes eller inddrages, kan der indledes en ny undersøgelse af agentens forhold.
- (18) Ansøgeren må ikke:
- i) have samme navn som et IATA-medlem, et navn der kan forveksles med et IATA-medlem, eller kalde sig IATA, eller
 - ii) have samme navn som en anden IATA-fragtagent i samme land; dette gælder dog ikke for agenter optaget på listen over fragtagenter før 1. april 1984.
- Ansøgerens forretningssted må ikke kunne identificeres med et IATA-medlems kontor.
- (19) Ansøgeren, hans ledende personale, hovedaktionærer (og personer, på hvis vegne de handler), direktører og funktionærer må ikke være fundet skyldige i forsætligt misbrug af betroede midler under deres erhvervsudøvelse eller være under konkursbehandling.
- #### Autorisationsprocedurer
- (20) Ansøgeren skal udfylde et ansøgningsskema og indsende det til IATA's agenturadministration sammen med de krævede dokumenter og regnskaber samt gebyrer, herunder ansøgnings- og tiltrædelsesgebyrer og det første års agenturgebyr. Agenturadministrationen kan anmode ansøgeren om yderligere oplysninger.
- (21) Agenturadministrationen offentliggør en liste over alle indkomne ansøgninger, og IATA-medlemmerne får 30 dage til at gøre indsigelse mod en ansøger med begrundelse for, hvorfor de mener, et ansøgeren ikke opfylder betingelserne. I så fald underrettes ansøgeren derom og opfordres til at udtale sig.
- (22) Afgørelsen skal træffes senest 45 dage efter, at listen blev offentliggjort. Ansøgeren skal omgående have skriftlig underretning herom, og hvis hans ansøgning er blevet afvist, skal han have en klar begrundelse herfor.
- (23) En ansøger, der har fået afslag på sin ansøgning, kan inden for 30 kalenderdage efter agenturadministrationens meddelelse herom kræve at få afgørelsen taget op til fornyet overvejelse eller indbringe sagen for »Agency Commissioner«, der er omhandlet i resolution 805d (se betragtning nr. 32 nedenfor).
- (24) Hvis ansøgningen godkendes, opføres ansøgeren på IATA's fragtagentliste, og IATA's generaldirektør indgår en agenturaftale med hver enkelt. Agenturadministrationen skal omgående meddele alle luftfartsselskabernes navn på alle, der indgås fragtagenturaftale med, og datoen for aftalernes indgåelse. Agenturadmi-

nistrationen skal med mellemrum offentliggøre og rundsende en liste over alle fragtagenter, som generaldirektøren har indgået fragtagenturaftale med.

(25) IATA-medlemmernes udnævnelse af agenter opført på fragtagentelisten foregår ved, at de:

i) enten til IATA's agenturadministration indsender en erklæring om, at de antager samtlige agenter. IATA offentliggør med mellemrum en liste over de medlemmer, der har indsendt en sådan erklæring

ii) eller skriftligt meddeler agenten, med kopi til agenturadministrationen, at de særskilt bifalder hans udnævnelse.

(26) Et IATA-medlem kan tilbagekalde sin udnævnelse af en agent ved skriftligt at give agenten meddelelse herom med kopi til agenturadministrationen.

(27) Udlevering af luftfragtbreve sker efter medlemmets eget valg. Medlemmet kan også vælge at give agenten tilladelse til at udstede neutrale luftfragtbreve på medlemmets vegne.

Provisioner

(28) Agenter, der er behørigt udnævnt af IATA-medlemmer, får provision for deres salg og håndtering af international luftfragt efter de enkelte luftfartsselskabers takster. Resolution 805 indeholder regler om, hvordan provisionen beregnes, om interline-salg, om provision til ansøgere, om hvilke forpligtelser agenterne skal have opfyldt for at få provision (modtagelse og levering af gods, udlevering af luftfragtbreve og opkrævning af betaling), om agenter i bestemmelseslandet, om chartertransport, om transportopgaver for det offentlige og om refusioner. Der er intet forbud mod at lade kunderne få del i provisionerne.

Administrative regler

(29) Resolution 805 indeholder også en række tekniske og administrative regler om opkrævning af betaling og overførsel af penge via CASS-systemet eller direkte til luftfartsselskaberne, samt regler om ændring af agenternes ejerforhold, retlige status og adresse.

Tvister

(30) Har et IATA-medlem indgivet formel klage over en agent med påstand om misligholdelse, og agenturadministrationen derefter konstaterer, at der mellem det pågældende IATA-medlem og agenten består en forretningsmæssig tvist vedrørende den periode, som klagen gjaldt, og/eller tidligere perioder, skal agenturadministrationen tilbageholde eller tilbagetrække den formelle klage. Tilbagetrækkes denne klage, skal agenturadministrationen indstille de forholdsregler, der er iværksat over for agenten, og give samtlige medlemmer og eventuelt CASS-ledelsen meddelelse herom. Derpå skal medlemmerne udbetale de provisioner til agenten, de måtte have tilbageholdt. Den indberetning af uregelmæssigheder, der gav anledning til at tilbageholde eller tilbagetrække den formelle klage, skal slettes af agenturadministrationen. Hvis den formelle klage skyldtes en fejltagelse, og det pågældende medlem skriftligt underretter agenturadministrationen derom, skal agenturadministrationen trække den formelle klage tilbage, og ovennævnte procedure finder også anvendelse i dette tilfælde.

Foranstaltninger over for agenten

(31) Agenter kan give afkald på deres autorisation, og deres autorisation kan inddrages af IATA af grunde, der er nærmere angivet i resolution 805 (f.eks. hvis agenten ikke længere opfylder betingelserne for autorisation, i tilfælde af uregelmæssigheder mv., eller fordi han er blevet frataget sit næringsbrev, hvor dette kræves osv.). Agenterne kan også blive suspenderet eller irettesat. De nærmere procedurer i de forskellige situationer og virkningerne heraf er nærmere beskrevet i resolutionen.

Ansøgers og agents klageadgang i forbindelse med agenturadministrationens afgørelser og undersøgelser af agents forhold

(32) De afgørelser, de kompetente IATA-organer har truffet om ansøgere og agenter, kan i første instans indbringens for en særlig udpeget IATA-Commissioner, som er nærmere omhandlet i resolution 805d, og som også foretager undersøgelser af agents forhold, hvis der foreligger klager fra IATA's agenturadministration. Hans afgørelser kan igen indbringens til voldgift. Den nærmere procedure i de sager, der behandles af denne Commissioner, er fastlagt i resolution 805e. Voldgiftsprocedurerne er fastsat i resolution 805.

Klager mod et IATA-medlems individuelle beslutninger

(33) Resolution 805 giver agenter adgang til at klage over beslutninger truffet individuelt af IATA-medlemmer, som har konsekvenser for agenterne. Finder en agent, at han er blevet påført skade af et medlem, der har:

- a) nægtet at antage agenten, eller
- b) trukket sin udnævnelse af agenten tilbage, eller
- c) nægtet at
 - i) udlevere lagre af sine luftfragtbreve til agenten, eller
 - ii) give agenten ret til at udstede neutrale luftfragtbreve på dets vegne, eller
- d) inddraget
 - i) sine lagre af luftfragtbreve hos agenten, eller
 - ii) sin tilladelse til, at agenten udsteder neutrale luftfragtbreve på dets vegne,

og dette har bevirket, at agentens kommercielle interesser skades så meget, at hans virksomhed bringes i fare, kan han kræve at få meddelt det pågældende medlems kriterier for udnævnelse af agenter eller dets begrundelse for sin handlemåde. Finder agenten denne begrundelse urimelig, skal han i første omgang søge at få sagen afklaret og bilagt ved henvendelse til det pågældende medlem. Kan problemet ikke løses hermed, kan han indbringe det pågældende medlems beslutning for Agency Commissionen. Hvis det pågældende medlems beslutning om at tilbagekalde udnævnelsen eller inddrage lagrene af luftfragtbreve eller tilladelsen til at udstede neutrale luftfragtbreve blev truffet i henhold til de kollektive bestemmelser i resolution 805, kan agenten ikke udøve sin klageret mod det pågældende medlem individuelt, men kun i henhold til de særlige bestemmelser i resolution 815e.

Ikrafttrædelse

(34) Resolution 805, 805d og 805e vil træde i kraft i alle EF-lande senest pr. 1. juli 1991.

Efter dette tidspunkt vil de regler, der var indeholdt i IATA-resolutionerne i serie 801 og 803, ikke længere blive anvendt over for agenter, der udøver virksomhed inden for EF.

F. Resolution 805-serien sammenholdt med de tidligere ordninger

(35) IATA's første anmeldelse af 7. juli 1988 vedrørte en række resolutioner om IATA Cargo Agency Programme, hvori resolution 801-serien var kernen:

— resolution 801: Cargo Agency Administration Rules

— resolution 801: Cargo Agency Agreement

(36) Derefter vedtog IATA på Caconf-konferencen en ny resolution 803-serie, der skulle træde i stedet for resolution 801-serien, og som indeholdt mange væsentlige ændringer i IATA's ordninger vedrørende fragtagenter. De nye resolutioner blev anmeldt den 2. oktober 1989. Ifølge IATA blev de udarbejdet som følge af de ændringer, der var undervejs i mange landes lovgivninger, og tog bl. a. hensyn til de betænkeligheder, Kommissionen havde givet udtryk for med hensyn til fragtagenter.

(37) Ved skrivelse af 17. april 1990 anmeldte IATA resolution 805-serien, der skulle træde i stedet for resolution 803 som det grundlæggende system i EF. I disse resolutioner er der foretaget en række ændringer i forhold til de tidligere resolutioner. Mange af disse ændringer blev indført på Kommissionens foranledning.

(38) En række af de begrænsninger, der var gældende over for agenter i henhold til resolution 801- og resolution 803-serierne, er blevet fjernet i den nye resolution 805-serie:

— der er ikke længere noget »produktivitetskriterium«, dvs. ikke længere noget krav om en vis minsteomsætning for at blive autoriseret IATA-agent

— personalekravene er blevet tilpasset til, hvad der er nødvendigt for at sikre kunderne en pålidelig service. Kommissionen har godtaget IATA's argumenter om at på de forretningssteder, hvor fragtagenter også håndterer farligt gods, er det nødvendigt at have to ansatte. International fragttransport kræver medvirken fra mange personer og er ofte forbundet med komplicerede formaliteter og håndtering af farligt gods. Derfor bør agenterne ikke blot være kvalificerede til at sælge transportydelse, men også være i stand til at håndtere gods forsvarligt og udarbejde transportdokumenter korrekt

— der er ikke længere noget forbud mod at yde kunderne rabatter ved at lade dem få del i provisionerne

— der er ikke længere forbud mod at betale agenter med andet end kontanter

— autorisationsprocedurerne er blevet afkortet

— reglerne om forretningslokaler er blevet lempet, således at erhvervsvirksomheders luftfragtdivisioner nu også kan opnå IATA-autorisation. I særdeleshed er det krav, der var indeholdt i resolution 801, om at en ansøger for at blive autoriseret

IATA-agent skulle være »tilgængelig for den almindelige offentlighed«, blevet slettet i resolution 805

- enhver, der opfylder de fastsatte betingelser — og altså ikke kun allerede etablerede agenter — kan opnå autorisation som IATA-agent
 - begrænsningerne i agenteres adgang til at sælge charter-luftfragtydelser er blevet slettet
 - der er indført en neutral klage- og voldgiftsprocedure, der vil give agenter mulighed for at anfægte beslutninger, som kan hæmme dem i deres virksomhed. Dette er navnlig af betydning i de tilfælde, hvor der er tale om beslutninger truffet individuelt af dominerende luftfartsselskaber.
- (39) En anden væsentlig forbedring ligger i, at alle eksklusivetsregler er blevet fjernet fra Cargo Agency-programmet. IATA-agenter kan således arbejde for flyselskaber, som ikke er medlemmer af IATA, eller for IATA-selskaber på et bilateralt grundlag, samtidig med at luftfartsselskaberne kan indgå aftaler med andre agenter end IATA-agenter.

G. Bemærkninger fra andre interesserede parter

- (40) Kommissionen har modtaget bemærkninger fra adskillige speditørsammenslutninger, nemlig fra Bundesverband Spedition und Lagerei e.V — BSL — (14. januar 1991), Belgian Air Freight Industry — BAFI — (15. januar 1991), International Federation of Freight Forwarders Associations — FIATA — (17. januar 1991) og European Liaison Committee of Common Market Forwarders — CLECAT — (17. januar 1991).

Speditørerne gav generelt deres tilslutning til Kommissionens intentioner som anført i den meddelelse, den offentliggjorde, jf. artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 17, men gjorde indsigelse mod, at der ikke blev stillet krav om, at en ansøger for at opnå autorisation skulle være »tilgængelig for den almindelige offentlighed«. De anførte, at erhvervsvirksomheders fragtagenturfodelinger ikke burde kunne komme med i IATA-programmet.

De gjorde desuden gældende, at dette kunne begrænse samhandelen, føre til diskrimination af kunder og mindske luftfartssikkerheden.

Speditørerne anførte også, at ikke blot 70 %, men helt op til 95 % af IATA-luftfragtselskabernes salg i Europa foregik via IATA-fragtagenter, og at disse ikke havde nogen fordel af CASS-systemet (IATA's afregningssystem for luftfragtydelser, se betragtning nr. 10), som udelukkende var til fordel for luftfragtselskaberne. Speditørerne rejste imidlertid ikke indsigelser mod CASS-systemet, fordi sådanne systemer ikke havde nogen skadelige virkninger.

Kommissionen har overvejet speditørernes indsigelser mod, at IATA i resolution 805 har ophævet kravet fra resolution 801 om, at ansøgere skal være »tilgængelige for den almindelige offentlighed« for at opnå autorisation. Hverken IATA-flyselskaberne eller afskiberne gik imod ophævelsen af dette krav. Kommissionen finder, at denne betingelse kunne bruges til at nægte at autorisere virksomheder, der opfylder de andre betingelser, hvilket ville være urimeligt. Desuden har erfaringerne vist, at når først erhvervsvirksomheder er begyndt også at virke som luftfragtagenter, har de udviklet denne virksomhed og åbnet deres egne agenturer for den almindelige offentlighed, hvorved antallet af salgssteder er blevet øget til gavn for andre kunder.

Kommissionen er derfor ikke enig med speditørerne i deres syn på dette punkt. Med hensyn til CASS har Kommissionen i sin beslutning taget hensyn til speditørernes udtalelser.

II. RETLIG VURDERING

- (41) De i betragtning nr. 1 nævnte aftaler indgået af luftfartsselskaber, der er medlemmer af IATA, falder ind under artikel 85, stk. 1, eftersom de begrænser konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstater. IATA's begæring om negativttest kan derfor ikke efterkommes. Men der kan indrømmes fritagelse efter artikel 85, stk. 3.

A. Artikel 85, stk. 1

- (42) IATA-medlemmerne er virksomheder efter artikel 85, stk. 1, og de arrangementer, de har indgået og formaliseret i IATA-resolution 805-serien, må betragtes som aftaler og vedtagelser inden for en virksomhedssammenslutning, som omhandlet i denne artikel.

a) Aftalernes konkurrencebegrænsende formål og virkning

- (43) De ovennævnte aftaler og vedtagelser begrænser konkurrencen mellem de enkelte IATA-medlemmer i salgsleddet, eftersom de indebærer, at disse luftfartsselskaber kollektivt anvender samme salgssystem til en meget stor del af deres salg af luftfragtydelser. Selv om det selektive distributionssystem ikke er forbundet med nogen eksklusivetsklausul, hverken for agenter eller for luftfartsselskaber, og selv om agenterne ikke pålægges nogen territoriale begrænsninger, er IATA-programmet rent faktisk de fleste luftfartsselskabers foretrukne salgssystem. For en væsentlig del af deres virksomhed afstemmer luftfartsselskaberne således til en vis grad deres salgspolitik efter de fleste andre luftfartsselskabers.

(44) Det distributions- og salgssystem, IATA-medlemmerne har vedtaget, begrænser konkurrencen, eftersom det ikke levner individuelle IATA-luftfartsskaber mange muligheder for at indføre andre distributionsformer på basis af en anden politik og resulterer i ret stive salgsstrukturer. Uden IATA-systemet ville hvert flyselskab have haft sit eget agentnet, som normalt ville være adskilt fra konkurrenternes. Dette ville have øget konkurrencen mellem såvel agenterne som flyselskaberne.

(45) Resolutionerne har desuden meget betydelige virkninger for speditjonsbranchen i EF, og de fører til mere stive strukturer end bilaterale systemer, der ville skabe mere konkurrence i distributionsleddet.

(46) Endvidere vil disse aftaler påvirke konkurrencen mellem agenter, selv om de har mulighed for at lade kunderne få del i deres provisioner. Ethvert kollektivt distributionssystem, der bygger på homogene udvælgelseskriterier, vil altid i et vist omfang virke konkurrencebegrænsende. Konkurrencen mellem specialiserede agenter som IATA-agenterne vil således ikke kunne undgå at være mere begrænset, end det ellers kunne forventes.

Ydermere vil konkurrencen med agenter, der ikke er IATA-agenter, og med andre, der sælger flyrejser uden for IATA-systemet, blive fordrejet som følge af den kunstige fordel, nogle agenter i kraft af deres tilslutning til det kollektive IATA-system har i forhold til dem, der står udenfor.

(47) Der kan følgelig ikke herske megen tvivl om, at de her omhandlede IATA-resolutioner påvirker konkurrencestrukturerne på hele Det Europæiske Fællesskabs marked på de tre ovennævnte planer.

b) *Påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater*

(48) De her omhandlede IATA-resolutioner drejer sig om ydelser, der er genstand for betydelig samhandel inden for EF, som anført ovenfor i betragtning nr. 6, nr. 7 og nr. 8.

Da aftalerne har mærkbare indvirkninger på hele konkurrencestrukturen, påvirker de derfor også samhandelen mellem medlemsstater.

B. Artikel 85, stk. 3

(49) De her omhandlede IATA-resolutioner opfylder betingelserne for fritagelse i artikel 85, stk. 3. De bidrager til at forbedre produktionen og fordelingen af varerne og til at fremme den tekniske og økonomiske udvikling, samtidig med at de sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved. De pålægger hver-

ken de pågældende virksomheder begrænsninger, som ikke er nødvendige for at nå disse mål, eller giver disse virksomheder mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer.

Forbedring af produktionen og fordelingen, fremme af den tekniske og den økonomiske udvikling

(50) Resolutionerne åbner mulighed for at administrere IATA-agentnettet centralt, således at luftfartsselskabernes omkostninger til administration af deres salgsagentnet reduceres; mange luftfartsselskaber ville ikke have råd til selv at administrere et stort agentnet, og navnlig for små og mellemstore flyselskaber er IATA's agentsystem en uerstattelig fordel. Systemet er navnlig fordelagtigt for de luftfartsselskaber, der har et stort internationalt rutenet, idet det giver dem en adgang til markedet, som det ellers ville være vanskeligt og bekosteligt at opnå. En agent, der har opnået autorisation til at repræsentere IATA-medlemmer efter den fastlagte godkendelsesprocedure, kan ved at indgå en enkelt standardaftale med IATA få ret til at udstede luftfragtbreve på vegne af alle de medlemmer, der har antaget ham som agent. Dette agentsystem fremmer en ensartet distribution af luftfartsselskabernes produkter i hele verden, samtidig med at det skaber sikkerhed for økonomisk integritet i salgsleddet. I kraft af de fastlagte sikkerhedsstandarder tilgodeser systemet også hensynet til de rejsendes sikkerhed, hvilket er væsentligt, da fragtgods ofte transporteres om bord på passagerfly.

(51) IATA's resolution 805-serie bidrager til at forbedre fordelingen af lufttransportydelser, idet den fører til, at:

a) hvert IATA-medlem opnår stordriftsfordele i form af:

- indkredsning og godkendelse af passende salgssteder
- ensartede kontraktforhold med agenter
- øget kompetence og pålidelighed i salgsleddet

b) agenterne opnår fordele i form af:

- en afkortet, ikke-diskriminerende autorisationsprocedure
- forenkling af kontraktforholdet med alle IATA-medlemmer
- direkte adgang til at sælge de fleste luftfartsselskabers produkter

- forenklinger inden for administration og kontakter med flyselskaber
- adgang til personaleuddannelsesstilbud
- fast procedure for behandling af tvister med luftfartsselskaber, idet disse kan henvises til et neutralt voldgiftsorgan
- knowhow-støtte fra IATA-sekretariat (håndbøger, rådgivning, uddannelsesprogrammer osv.)
- erhvervmæssig prestige i kraft af autorisation som IATA-agent.

Fordele for kunderne

- (52) Det IATA-system, som er fastlagt i resolution 805-serien, giver kunderne en rimelig del af de dermed forbundne fordele, i form af
- a) faglige og driftsmæssige krav til agenterne (økonomiske forhold, personalets kvalifikationer og erfaring, herunder også med hensyn til håndtering af farligt gods, forretningslokaler og udstyr)
 - b) mulighed for at vælge mellem et stort antal IATA-agenter (for øjeblikket ca. 1 000 i hele EF, men dette tal vil stige yderligere, når resolution 805 træder i kraft)
 - c) adgang til agenter, der repræsenterer et stort antal luftfartsselskaber med omfattende rutenet
 - d) øget konkurrence mellem IATA-agenterne, fordi de får mulighed for at anvende deres provisioner til at yde rabatter.

Nødvendigheden af konkurrencebegrænsningerne

- (53) Den standardisering og de stordriftsfordele, der opnås med det system, der blev etableret ved disse resolutioner, kunne ikke være opnået uden et ensartet internationalt system. IATA-systemet er baseret på deltagelse af et stort antal luftfartsselskaber og et stort antal agenter. Netop heri ligger årsagen til ikke blot systemets konkurrencebegrænsende elementer, men også til dets positive virkninger. Systemets fordele og ulemper er således uadskillelige.

Udelukkelse af konkurrencen

- (54) IATA's resolution 805-serie udelukker ikke konkurrencen mellem luftfartsselskaber i salgsledet. Luftfartsselskaberne kan frit tilbyde agenter det vederlag

— provisioner eller andre ydelser — de ønsker. De kan også frit sælge deres egne produkter og etablere deres eget salgsnet på bilateral basis og fastsætte andre betingelser herfor end IATA's.

- (55) Som anført ovenfor kan luftfartsselskaberne frit lade en del af deres salg foregå via andre, konkurrerende kanaler, og det gør de også i praksis. Konkurrencen udelukkes ikke af disse resolutioner, der ikke pålægger de berørte parter nogen eksklusive klausuler. Specielt bemærkes, at agenterne har lov til at sælge fragtydelser for luftfartsselskaber, der ikke er medlemmer af IATA, og for charterselskaber.
- (56) Der vil fortsat i betydeligt omfang bestå konkurrence mellem agenter, hvad enten disse er autoriserede IATA-agenter eller ej, og hvad enten de er antaget på multilateralt eller bilateralt grundlag. IATA-agenter vil fortsat konkurrere indbyrdes, ikke blot om kundenservice, men også ved at give deres kunder del i deres provisioner. De vil også konkurrere med andre agenter end IATA-agenter. Der er også den mulighed, at nogle IATA-agenter indgår bilaterale aftaler med IATA-luftfartsselskaber og uden for IATA's rammer konkurrerer med andre IATA-agenter.
- (57) Kommissionen har med hensyn til dette punkt draget den konklusion, at IATA-systemet ikke udelukker konkurrencen, fordi der både nu og i fremtiden ved siden af dette system vil findes andre salgssystemer baseret på andre salgsmetoder, som fortsat vil kunne udvikle sig på et europæisk marked, der med hensyn til tjenesteydelser i almindelighed og flytransportydelser i særdeleshed vil være præget af en stigende grad af liberalisering.

Resolutionernes virkninger for den økonomiske udvikling og strukturerne

- (58) Det system, der er etableret ved IATA-resolutionerne 805, 805d og 805e, virker i retning af øget liberalisering, stemmer bedre med de faktiske forhold på markedet end de foregående resolutioner og blev vedtaget på foranledning af Kommissionens indsigelser mod de resolutioner, IATA havde anmeldt.
- (59) Alle de ændringer, der er foretaget i systemet, fører til et mere afbalanceret forhold mellem agenter og IATA-selskaber og giver agenterne lettere adgang til at formidle salg af luftfragt på IATA-medlemmernes vegne, uden at kravene til agenternes kompetence eller pålidelighed dermed reduceres. Antallet af salgssteder kan som følge heraf ventes at ville stige, hvilket er til fordel for kunderne, der også vil få gavn af øget konkurrence mellem agenterne.

(60) Kommissionen finder, at resolution 805-systemet bør anvendes på en sådan måde, at der ikke opstår risiko for misbrug eller diskrimination. Det bemærkes i denne sammenhæng, at enhver nægtelse af autorisation til personer, der opfylder de fastsatte betingelser, vil blive betragtet som udslag for diskrimination, og at disse kriterier ikke bør fraviges på lokalt plan.

(61) I en tid præget af ekspansion i luftfragtbranchen og øget liberalisering i den europæiske luftfartssektor vil det program, som er fastlagt i resolution 805-serien, kunne yde et væsentligt bidrag til at skabe øget fleksibilitet på markedet til fordel for både luftfartsselskaber, agenter og kunder.

Fritagelsens varighed

(62) I henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 17 kan fritagelse efter artikel 85, stk. 3, kun indrømmes for et bestemt tidsrum, og der kan til fritagelsen knyttes betingelser og påbud.

(63) Kommissionen finder det ikke nødvendigt at pålægge parterne nogen betingelser eller forpligtelser. Kommissionen vil imidlertid, før fritagelsen udløber, nøje undersøge, hvordan dette system fungerer, således at den kan tage stilling til, om en eventuel anmodning om forlængelse af fritagelsen vil kunne efterkommes.

(64) I betragtning af arten af de her omhandlede aftaler og vedtagelser finder Kommissionen, at fritagelsen af hensyn til opnåelsen af de i artikel 85, stk. 3, omhandlede mål bør gælde i ti år regnet fra datoen for den først indgivne anmeldelse, dvs. indtil den 6. juli 1998 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

I henhold til EØF-Traktatens artikel 85, stk. 3, erklæres bestemmelserne i artikel 85, stk. 1, uanvendelige på IATA-resolution nr. 805, 805d og 805e i tidsrummet fra 7. juli 1988 til 6. juli 1998.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til International Air Transport Association og til de virksomheder, der er opført i bilaget.

Udfærdiget i Bruxelles, den 30. juli 1991.

På Kommissionens vegne

Leon BRITTAN

Næstformand

BILAG

IATA (International Air Transport Association) — medlemmer

(189 medlemmer (154 aktive og 35 associerede) pr. 15. februar 1990)

Aktive medlemmer

Adria Airways	British Midland Airways Ltd
Aer Lingus plc	Brymon Airways
Aeroflot Soviet Airlines	Cameroon Airlines
Aerolíneas Argentinas	Canadian Airlines International Ltd
Aerolíneas Nicaraguenses SA (AERONICA)	Caribbean Air Cargo Company Ltd
Aerovias de México SA de CV (AEROMEXICO)	Ceskoslovenske Aerolinie (CSA)
Aerovias Nacionales de Colombia SA (AV- IANCA)	Compañía Mexicana de Aviación SA de CV (MEXICANA)
Affretair (PVT) Ltd	Continental Airlines Inc.
Air Afrique	Cook Islands International Airlines Ltd
Air Algérie	Crossair
Air Botswana	Cruzeiro do Sul SA — Servicos Aéreos
Air Bremen GmbH & Co.	Cyprus Airways Ltd
Air Bridge Carriers Ltd	Dan-Air Services Ltd
Air Canada	Delta Air Regionalflugverkehr GmbH
Air Europe Ltd	Democratic Yemen Airlines (ALYEMOA)
Air France	Deutsche Lufthansa AG (LUFTHANSA)
Air Gabon	Eastern Air Lines Inc.
Air Guinée	Egyptair
Air Jamaica Ltd	El Al Israel Airlines Ltd
Air Littoral	Emirates
Air Madagascar	Empresa Consolidada Cubana de Aviación (CUBANA)
Air Malawi Ltd	Empresa de Transporte Aéreo del Perú (AE- ROPERU)
Air Malta Company Ltd	Empresa Ecuatoriana de Aviación SA (ECUATORIANA)
Air Martinique	Ethiopian Airlines Corporation
Air Mauritius	Federal Express Corporation
Air New Zealand Ltd	Finnair Oy
Air Niugini	Friendly Islands Airways Ltd
Air Pacific Ltd	Gambia Air Shuttle Ltd
Air Seychelles Ltd	Garuda Indonesia
Air Tanzania Corporation	German Wings Luftfahrtunternehmen GmbH
Air Tunganu Corporation	Ghana Airways Corporation
Air UK	Gulf Air Company GSC
Air Zaïre	Hong Kong Dragon Airlines Ltd (DRAGONAIR)
Air Zimbabwe Corporation	IBERIA, Líneas Aéreas de España SA
Air India	Icelandair
Airline of the Marshall Islands	Indian Airlines
Alaska Airlines Inc.	Iran Air, The Airline of the Islamic Republic of Iran
Alisarda SpA	Iraqi Airways
Alitalia — Linee Aeree Italiane SpA	Jamahiriya Libyan Arab Airlines
All Nippon Airways Co., Ltd	Japan Airlines Co. Ltd
American Airlines Inc.	Japan Air System Co. Ltd
America West Airlines, Inc.	Jugoslovenski Aerotransport (JAT)
Ariana Afghan Airlines Co. Ltd	Kenya Airways Ltd
Austrian Airlines	KLM Royal Dutch Airlines
Balkan Bulgarian Airlines	Korean Air
Berlin European UK Ltd	Kuwait Airways Corporation
Birmingham European Airways plc	LAM — Linhas Aéreas de Moçambique
Braathens SAFE	
British Airways plc	

Lauda Air Luftfahrt AG
 Lesotho Airways Corporation
 Línea Aérea del Cobre SA (LADECO)
 Línea Aérea Nacional — Chile SA
 (LAN-CHILE)
 Líneas Aéreas Costarricenses SA (LACSA)
 Líneas Aéreas Paraguayas — LAP
 Lloyd Aéreo Boliviano SA (LAB)
 Loganair Ltd
 London City Airways
 MALEV — Hungarian Airlines
 Manx Airlines Ltd
 Middle East Airlines Airliban (MEA)
 Nationair Canada
 NFD Luftverkehrs AG
 Nigeria Airways Ltd
 Nippon Cargo Airlines (NCA)
 Olympic Airways, SA
 Pakistan International Airlines Corp. (PIA)
 Pan American World Airways, Inc.
 Philippine Airlines Inc.
 PLUNA — Primeras Líneas Uruguayas
 de Navegación Aérea
 Polskie Linie Lotnicze (LOT)
 Polynesian Airlines Ltd
 Qantas Airways Ltd
 Royal Air Maroc
 Royal Jordanian (ALIA — The Royal
 Jordanian Airline)
 Royal Swazi National Airways Corp. Ltd
 Ryanair Ltd
 SABENA (Société anonyme belge d'exploita-
 tion de la navigation aérienne)
 Saudi Arabian Airlines Corp. (SAUDIA)
 Scandinavian Airlines System (SAS)
 Scottish European Airways
 Solomon Airlines
 Somali Airlines
 South African Airways (SAA)
 Sudan Airways Company Ltd
 Swedair AB
 Swiss Air Transport Co. Ltd (SWISSAIR)
 Syrian Arab Airlines
 TAGG — Linhas Aéreas de Angola
 (ANGOLA AIRLINES)
 TAP — Air Portugal
 Tempelhof Airways USA Inc.
 Tower Air Inc.
 Trans-Mediterranean Airways SAL (TMA)
 Transavia Holland BV d/b/a Transavia
 Airlines
 Trans World Airlines Inc. (TWA)
 Trinidad & Tobago (BWIA International)
 Airways Corp.

Tunis Air
 Turk Hava Yollari AD (TURKISH AIRLINES)
 United Airlines
 USAir, Inc.
 UTA (Union de Transports Aériens)
 VARIG SA (Viação Aérea Rio-Grandense)
 Venezolana Internacional de Aviación SA
 (VIASA)
 Virgin Atlantic Airways
 YEMENIA Yemen Airways
 Zambia Airways Corporation Ltd
 ZAS Airline of Egypt

Associerede medlemmer

Aero Lloyd Flugreisen GmbH & Co.
 Luftverkehrs-KG
 Air America (Air Specialities Corp. d/b/a Air
 America)
 Air Écosse Ltd
 Air Ínter (Lignes Aériennes Intérieures)
 Air Réunion
 Air Tahiti
 Aloha Airlines, Inc.
 Ansett Airlines of Australia
 Ansett New Zealand
 Austral Líneas Aéreas SA
 Australian Airlines Ltd
 Aviación y Comercio, SA (AVIACO)
 Commercial Airways (Pty) Ltd
 DLT Deutsche Luftverkehrsgesellschaft mbH
 Douglas Airways Pty Ltd
 East-West Airlines
 Falcon Cargo AB
 Flight West Airlines Ltd
 INTAIR
 IPEC Aviation
 Kendell Airlines
 LAR Transregional (Linhas Regionais SA)
 Mount Cook Airlines
 Namib Air (Pty) Ltd
 Salar AB
 Sunflower Airlines Ltd
 Sunstate Airlines
 TALAIR Pty Ltd
 Transbrasil SA Linhas Aéreas (Trans Brasil)
 Trans-Jamaican Airlines Ltd
 Transport Aérien Transregional (TAT)
 Vayudoot Ltd
 Viação Aérea Sao Paulo SA (VASP)
 Wairarapa Airlines Ltd
 Widerøe Flyveselskab A/S